



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2011

---

## **Zur Konkordanz verdammt ...und das ist gut so**

Hermann, M

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-53455>  
Newspaper Article  
Published Version

Originally published at:  
Hermann, M. Zur Konkordanz verdammt ...und das ist gut so. In: Das Magazin, 26, 2011, 18-19.

# ZUR KONKORDANZ VERDAMMT

... und das ist gut so

Von MICHAEL HERMANN

**A**ls 1979 nach dem Rücktritt von Rudolf Gnägi der traditionelle Berner SVP-Bundesratssitz nicht an den Berner Werner Martignoni ging, sondern an seinen Bündner Parteikollegen Leon Schlumpf, kam dies einem mittleren politischen Erdbeben gleich. Die Zauberformel stand damals noch wie ein Monument, und die politische Stabilität war so umfassend, dass allein der Kantonswechsel eines Bundesratssitzes zum politischen Grossereignis werden konnte. Kein Vergleich zu heute.

Im Vorfeld der nationalen Wahlen 2011 scheint fast alles möglich zu sein. Es ist offen, ob Ende dieses Jahres die wählerstarke SVP einen zweiten Sitz im Bundesrat zurückgewonnen haben wird. Und es ist auch nicht mehr unwahrscheinlich, dass Eveline Widmer-Schlumpf, als Vertreterin der Kleinstpartei BDP, erneut gewählt sein wird. Gut möglich, dass bei den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrats im Dezember eine über 160-jährige Epoche zu Ende geht und die gebeutelte FDP einen ihrer beiden verbliebenen Sitze verliert, womit ihre Vormachtstellung endgültig gebrochen wäre.

In wenigen Jahren sind derart viele helvetische Gewissheiten zerronnen, dass heute selbst das einst Udenkbare denkbar geworden ist: das Ende der Konkordanz, Sinnbild der schweizerischen Konsenskultur. Anders als bei der Einführung der Zauberformel 1959, braucht es dafür nicht einmal einen bewussten Willensakt. Die Bundesversammlung kann der Konkordanz schleichend und ohne klaren Plan den Garaus machen. Sei es, weil eine rechtsbürgerliche Mehrheit die SP aus der Regierung drängt oder Mitte-links der SVP so lange den zweiten Sitz verweigert, bis sich diese zermürbt aus dem Bundesrat zurückzieht.

«So what?», mag man denken. Die Konsenskultur, die die Konkordanz auszeichnete, scheint ohnehin passé. Die Parteien setzen zwar alles daran, der Regierung anzugehören; geschwunden ist jedoch ihre Bereitschaft, Verantwortung für das Regierungshandeln zu übernehmen. In einem Konkurrenzsystem dagegen könnten sie sich nicht so leicht aus der Verantwortung stehlen. Hier kann die Regierungskoalition von den Stimmbürgern an ihren Versprechen und an ihrem Regierungsprogramm gemessen und bei mangelnder Leistung in die Opposition verbannt werden.

Bereits in den Siebzigerjahren plädierte mit Raimund Germann der damals führende Staatswissenschaftler der Schweiz für den Systemwechsel. Germann machte allerdings deutlich, dass ohne Reform der politischen Institutionen ein Regieren nach Mehrheitsprinzip in der Schweiz kaum möglich ist.

Angefangen beim fehlenden Regierungschef über das Zweikammersystem bis hin zur direkten Demokratie identifizierte er eine Reihe von «institutionalisierten Konkordanzzwängen». Besonders tückisch ist dabei Letzterer. Die direkte Demokratie macht die Stimmbevölkerung zu einem schlagkräftigen Spieler gegen die Regierung. Kommt eine starke parlamentarische Opposition dazu, droht eine unheilvolle Konstellation. Kalifornien ist das abschreckende Beispiel. Der US-Staat kennt wie die Schweiz ein ausgebautes Initiativ- und Referendumsrecht; dazu jedoch kommen die Parteien, die um die Vormacht in der Regierung kämpfen.

1978 hatte die kalifornische Bevölkerung eine Volksinitiative gutgeheissen, die für Steuererhöhungen eine Zweidrittelmehrheit im Parlament nötig macht. Zugleich haben die Kalifornier mit der Annahme verschiedener gewerkschaftlicher Initiativen so viele Staatsausgaben festgeschrieben, dass ein Ausgabenwachstum fast unausweichlich ist. Damit ist ein Dilemma entstanden, das nur mit Kompromissen überwunden werden könnte. Dazu ist jedoch das von verfeindeten Parteilagern beherrschte Parlament nicht fähig. Es ist dieser giftige Cocktail, der wesentlich dazu beigetragen hat, dass der wohlhabende, hoch entwickelte US-Staat voll von der Finanzkrise 2008 getroffen wurde und in eine Schuldenkrise stürzte, von der er sich bis heute nicht befreit hat.

Kalifornien ist nicht die Schweiz, doch macht das Beispiel zweierlei deutlich. Erstens, dass allen Klagen zum Trotz der Schweizer Politik bis heute ein hohes Mass an Lösungskompetenz und Kompromissfähigkeit eigen ist. Eine Sabotagepolitik, die nur darauf zielt, den politischen Gegner zu zerstören, gibt es bei uns nicht. Zweitens zeigt Kalifornien, welche destruktive Kraft die Direktdemokratie entfalten kann, wenn sie nicht in ein integratives Politik-Umfeld eingebettet ist.

Problematisch ist ein Wechsel zur Konkurrenzdemokratie vor allem deshalb, weil der dafür nötige Totalumbau der politischen Institutionen, wie er von Raimund Germann gefordert wurde, nie eine Mehrheit finden würde. Die Stimmbevölkerung lässt sich ohne Not weder für die Eindämmung der Direktdemokratie noch für die Entmachtung des Ständerats und auch nicht für einen Regierungschef gewinnen, der Minister ernennen und absetzen kann. Viel zu tief sind dafür die Prinzipien der Machtteilung und Machtbegrenzung in die politische DNA dieses Landes eingeschrieben.

Handkehrum kommen die Stärken einer Konkurrenzdemokratie nur zum Tragen, wenn die regierende Mehrheit mit genügend Machtmitteln ausgestattet wird. Grossbritannien ist

das Beispiel dafür. Im britischen Westminster-System sind die regierende Partei und insbesondere der Premierminister derart dominant, dass der ehemalige Lordkanzler Quentin McGarel Hogg dies einst sarkastisch als «elective dictatorship» — als Wahldiktatur — bezeichnete. Mit der weitgehenden Entmachtung der jeweiligen Opposition und aller anderen Veto-spieler sorgt das Westminster-System für glasklare Verantwortlichkeiten und schafft so die Voraussetzung dafür, dass die Regierung an ihrem Programm gemessen werden kann.

Alle, die glauben, auch die Schweizer Politik würde kohärenter, wenn sich die Regierungsparteien am Anfang der Legislatur auf ein verbindliches Regierungsprogramm einigten, sitzen einer Illusion auf. Die von Germann angeführten Konkordanzzwänge sorgen dafür, dass der Bundesrat nicht nach Programm regieren kann — egal, ob er als Konkordanz- oder Koalitionsregierung organisiert ist. Die Macht ist auf zu viele eigenständige Zentren aufgeteilt, die sich nicht von oben führen lassen. Erfolg lässt sich in unserem System deshalb nicht an Regierungsprogrammen messen. Entscheidend ist vielmehr die Fähigkeit des Bundesrats, in Zusammenarbeit mit National- und Ständerat für tragfähige Kompromisse zu sorgen, die einer Volksabstimmung standhalten können.

Tatsächlich gilt Ähnliches mehr und mehr auch für Konkurrentendemokratien. So ist selbst in der «Wahldiktatur» Britanniens ein Durchregieren im Stil der eisernen Lady Margaret Thatcher heute kaum möglich.

Die Handlungsspielräume heutiger Regierender sind, gelinde gesagt, beschränkt — Barack Obama kann ein Lied davon singen. Die Institutionen, Regeln und Gesetze eines Staates sind zu einem dichten Unterholz verwachsen, in dem sich die Regierenden längst nicht mehr frei bewegen können. Das innenpolitische Handeln wird darüber hinaus immer stärker von Entscheidungen durchdrungen, die auf internationaler Bühne gefällt werden.

Der kühne, auf weissem Papier verfasste Politikentwurf hat ausgedient; regieren heisst heute vor allem korrigieren, ergänzen und nachbessern. Fast unausweichlich stellt sich deshalb schnell einmal ziemliche Ernüchterung ein, wenn eine politische Kraft mit dem Versprechen eines grundlegenden Wandels an die Macht gekommen ist. Das Konkurrenzsystem erweckt den Anschein klarer Alternativen, die es in Tat und Wahrheit nicht mehr gibt.

Dies alles macht die gute alte Konkordanz — die sich seit je der Politik der kleinen Schritte verschrieben hat — zu einem ausgesprochen zeitgemässen Regierungssystem. Weil dieses System ohne grossen Showdown auskommt, bei dem es für die politischen Parteien um alles oder nichts geht, übertrumpfen sich diese vor den Wahlen nicht mit Versprechungen, die sie im Fall eines Wahlsiegs ohnehin nicht einhalten können — mit denen sie jedoch mittelfristig das Vertrauen der Bürger in die Politik und in die Staatsführung untergraben. Es ist kein Zufall, dass das Regierungsvertrauen in der Schweiz gemäss World Value Survey im europäischen Vergleich ausgesprochen hoch ist. Je weniger die politische Klasse genötigt wird, leere Versprechen abzusondern, desto realistischer sind die Erwartungen der Bevölkerung und desto geringer ist dort auch der Frust über Politiker, die bloss versprechen und nicht halten.

Für die Konkordanz sprechen letztlich auch die harten wirtschaftlichen Fakten. Nachdem die Schweiz in den Neun-

zigerjahren etwas aus dem Tritt geraten war, hat sie sich in den letzten Jahren eindrücklich zurückgemeldet und sich in der umfassenden, internationalen Finanz-, Wirtschafts-, Währungs- und Schuldenkrise als besonders gut gerüstet und robust erwiesen.

Die der Konkordanz zugrunde liegende Kultur der Machtbeschränkung und Machtteilung trägt zum Masshalten und zu einer hohen Zuverlässigkeit bei. Damit lassen sich zwar keine spektakulären Würfe realisieren, die Prinzipien haben aber ein leistungsfähiges, bürgernahes Staatswesen begründet, das erst noch besonders wetterfest ist. Die durch das System erzwungene Entschleunigung politischer Entscheidungsprozesse, über die manch forscher Reformen seinen Stab gebrochen hat, hilft, kostspielige Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Die Konkordanz ist mehr als ein notwendiges Übel, sie ist ein Erfolgsmodell — ein Erfolgsmodell, das jedoch in einer Krise steckt. Die Eigenschaften, die die alte Konkordanz des Kalten Kriegs auszeichneten, waren ihre Stabilität und Integrationskraft; beides ist in der polarisierten und zunehmend volatilen Politiklandschaft infrage gestellt. Selbst wenn die SVP dereinst gemäss ihrer Stärke mit zwei Personen im Bundesrat vertreten sein wird, gibt es kein Zurück zu einer statischen Konkordanz mit einer in Stein gemeisselten Zauberformel, wie sie in den 44 Jahren zwischen 1959 und 2003 bestand — ebenso, wie es kein Zurück zum Klima der Wirtschaftswunderjahre gibt, das von Konsens geprägt war. Wer in der Verantwortung steht, macht Fehler, enttäuscht seine Anhänger und verliert früher oder später an Wählergunst. Die Grünen, die BDP und die Grünliberalen sind gerade deshalb attraktiv, weil sie sich noch nicht durch langjährige Regierungsverantwortung unbeliebt machen konnten.

Die Architekten der Zauberformel um den CVP-Generalsekretär Martin Rosenberg hatten sich 1959 auf eine Aufteilung der Bundesratssitze geeinigt, die sich an den damaligen Wählerstärken der Parteien orientierte; sie legten hierfür jedoch keine Berechnungsformel fest. Es gibt kein Abkommen und schon gar keine Rechtsnorm, aus denen sich der Sitzanspruch einzelner Parteien ableiten liesse. Anders als in der alten Konkordanz des Kalten Kriegs steht in der neuen, dynamischen Konkordanz des 21. Jahrhunderts die Aufteilung der Regierungssitze permanent zur Debatte — was durchaus nicht schlecht ist. Weil Bundesratswahlen nicht mehr ritualisiert, sondern in der Regel hart umkämpft sind, können es sich die Parteien immer weniger leisten, jemanden aus der zweiten Garde ins Bundesratsrennen zu schicken, und die Parteien müssen sich zumindest bis zu einem gewissen Grad einem Wettbewerb um Bundesratssitze stellen.

Heute sind wir gezwungen, uns über das eigenwillige Regierungsmodell der Schweiz Gedanken zu machen. Ein Regierungsmodell, das, wie gezeigt, das Potenzial hat, erstaunlich zeitgemäss zu sein. Statt die Konkordanz konservieren zu wollen, sollten wir dabei allerdings bereit sein, sie neu zu interpretieren. •

#### BUCH

Nächste Woche erscheint das Buch «Konkordanz in der Krise» (Verlag Neue Zürcher Zeitung). Darin bringt Michael Hermann drei Reformvorschläge, die der Konkordanz zu neuer Stärke verhelfen sollen.

MICHAEL HERMANN ist Sozialgeograf und Kolumnist beim «Tages-Anzeiger» und «Bund». michael.hermann@sotomo.ch